

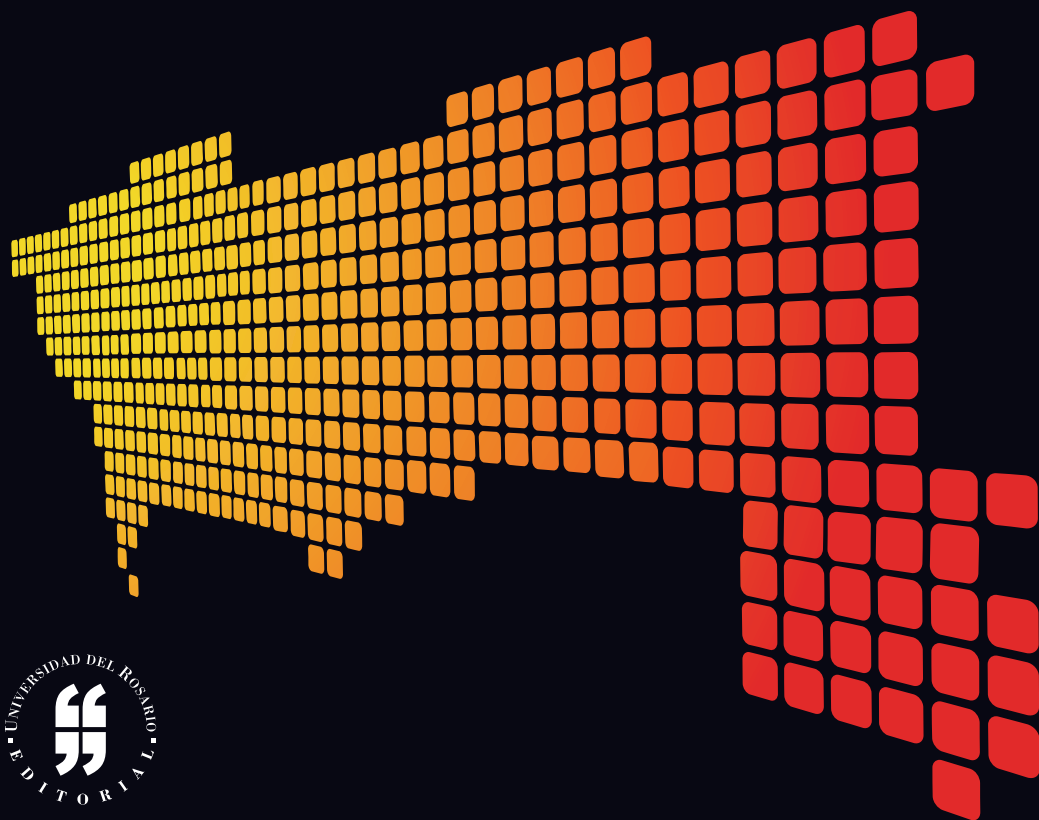
# EL SISTEMA FINANCIERO DEL SIGLO XXI A PARTIR DE LA LEY 45 DE 1990

## **Editores académicos**

*Alejandro Venegas Franco*  
*Sergio Rodríguez Azuero*  
*María Lucía Torres Villarreal*

## **Autores**

*Roberto Borrás Polanía*  
*Juan Jacobo Calderón Villegas*  
*Juan Manuel Díaz-Granados Ortiz*  
*William R. Fadul Vergara*  
*Luis Fernando López Roca*  
*Néstor Humberto Martínez*  
*César Prado Villegas*  
*Rodrigo Puyo Vasco*  
*Erick Rincón Cárdenas*  
*Sergio Rodríguez Azuero*  
*Alfredo Sánchez Belalcázar*  
*Alejandro Venegas Franco*





**UR**

# El sistema financiero del siglo XXI a partir de la Ley 45 de 1990

Alejandro Venegas Franco  
Sergio Rodríguez Azuero  
María Lucía Torres Villarreal  
*-Editores académicos-*



Colección Textos de Jurisprudencia

© 2011 Editorial Universidad del Rosario

© 2011 Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia

© 2011 Alejandro Venegas Franco, Sergio Rodríguez Azuero, María Lucía Torres Villarreal, Roberto Borrás Polanía, Juan Jacobo Calderón Villegas, Juan Manuel Díaz-Granados Ortiz, William R. Fadul Vergara, Luis Fernando López Roca, Néstor Humberto Martínez, César Prado Villegas, Rodrigo Puyo Vasco, Erick Rincón Cárdenas, Alfredo Sánchez Belalcázar.

ISBN: 978-958-738-223-5

Primera edición: Bogotá D.C., noviembre de 2011

Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario

Corrección de estilo: Rodrigo Díaz

Diseño de cubierta: Lucelly Anacondas

Diagramación: María del Pilar Palacio

Impresión: Xpress. Estudio Gráfico y Digital S.A.

Editorial Universidad del Rosario

Carrera 7 No. 12B-41, of. 501 • Tel: 297 02 00

[Http://editorial.urosario.edu.co](http://editorial.urosario.edu.co)

Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo escrito de la Editorial Universidad del Rosario

Fecha de evaluación: 08 de abril del 2011 Fecha de aprobación: 19 de mayo del 2011

El sistema financiero del siglo XXI a partir de la ley 45 de 1990 / Alejandro Venegas Franco, Sergio Rodríguez Azuero y María Lucía Torres Villarreal, editores académicos.— Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2011. xxii, 322 p.— (Colección Textos de Jurisprudencia)

ISBN: 978-958-738-223-5

DERECHO FINANCIERO / DERECHO BANCARIO / REFORMA FINANCIERA / LEY 45 DE 1990 / I. Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Jurisprudencia / II. Venegas Franco, Alejandro / III. Rodríguez Azuero, Sergio/ IV. Torres Villarreal, María Lucía / V. Título / VI. Serie

346.082 SCDD 20

Impreso y hecho en Colombia

*Printed and made in Colombia*

# Contenido

Presentación .....	ix
<i>Sergio Rodríguez Azuero</i>	

## PARTE I

La nueva Ley 45: antecedentes y desarrollos .....	1
<i>Néstor Humberto Martínez</i>	

Visión introductoria .....	37
<i>William R. Fadul Vergara</i>	

La Ley 45 de 1990 - La transición de la banca especializada y la banca múltiple .....	59
<i>Erick Rincón Cárdenas</i>	

## PARTE II

Organización de entidades financieras: fusiones, adquisiciones, conversiones, escisiones y cesión de activos y pasivos en la Ley 45 de 1990 .....	81
<i>Rodrigo Puyo Vasco</i>	

El régimen de intereses y la influencia de la Ley 45 de 1990 en la materia ....	107
<i>Alfredo Sánchez Belalcázar</i>	

La Ley 45 de 1990 y los límites a las tasas de interés .....	147
<i>Luis Fernando López Roca</i>	

Evolución del modelo de inspección, vigilancia y control a partir de la Ley 45 de 1990 .....	169
--	-----

*Roberto Borrás Polanía*

Desarrollo legal Ley 45 de 1990 – Ley 1328 de 2009 .....	209
--	-----

*César Prado Villegas*

La crisis financiera internacional y la protección al consumidor financiero .....	225
---	-----

*Sergio Rodríguez Azuero*

### PARTE III

El enigmático significado de la actividad aseguradora como servicio público .....	245
---	-----

*Juan Jacobo Calderón Villegas*

El seguro de responsabilidad veinte años después de la expedición de la Ley 45 de 1990 –balance y perspectivas– .....	261
---	-----

*Juan Manuel Díaz-Granados Ortiz*

Pasado, presente y futuro del derecho de seguros en Colombia .....	279
--	-----

*Alejandro Venegas Franco*

Los autores .....	315
-------------------	-----

## Presentación

Aparece este libro con una doble motivación que nos llena de orgullo: la celebración de los treinta años de la Especialización en Derecho Financiero, que he tenido el honor de dirigir desde su fundación, y los veinte años de la expedición de la Ley 45 de 1990, la cual marcó el nuevo rumbo y remozó la regulación del sector financiero, luego de casi setenta años de vigencia de la Ley 45 de 1923, sentando las bases de lo que constituye el sistema financiero colombiano del siglo XXI.

Se escribe en esta oportunidad con el propósito de reflexionar sobre lo que la Ley 45 de 1990 significó en la nueva orientación del Derecho bancario, pero, particularmente, para pensar en lo que viene, en el mundo cambiante y en especial dinámico que se liga con las actividades financieras, como lo hicimos hace cinco años al publicar el libro *Temas financieros contemporáneos*.

Esta obra sale a la luz pública cuando el mundo no acaba de recuperarse de la crisis iniciada en el año 2007 en los Estados Unidos, que desnudó de manera tan cruda las falencias de un sistema desregulado donde la ausencia del supervisor y la ciega confianza en el mercado condujeron al más grande descalabro de los sistemas financieros que conozca la historia.

Y al evocar una crisis que ni siquiera podía imaginarse salta a la vista la filosofía implícita en esta norma, con toda su riqueza. En efecto, la Ley 45 del 1990 introdujo con un espíritu liberalizador una nueva concepción del acceso a la banca, sustituyendo la facultad discrecional del Superintendente por una facultad reglada, pero nunca renunció a la regulación adecuada ni a la supervisión permanente. Haber sentado esto garantizó que a pesar de la muy fuerte crisis en el campo de la vivienda a finales de los noventa, no hubiésemos soportado los efectos de un riesgo sistémico parecido al que sufrieron los Estados Unidos y los países desarrollados con la crisis del 2007.

La Ley 45 de 1990 pensó por primera vez en el consumidor, en los problemas de competencia y en los temas de tecnología, como no se había hecho con anterioridad. Transformó la banca “especializada” que existía al momento de su expedición por una banca multifuncional, como había nacido, por cierto, en 1923, pero a través de la permisión de crear grupos financieros en los cuales, con los establecimientos de crédito a la cabeza, fue posible invertir en filiales tanto técnicas y administrativas como de servicios financieros, y en una actitud visionaria previó la posibilidad de unir esfuerzos entre competidores para volverse más eficientes y lograr una banca más competitiva en términos internacionales. No es fruto del azar que los grandes bancos colombianos se hayan mantenido en manos de inversionistas nacionales mientras en muchos países de la región bancos extranjeros se han adueñado de la banca local, como ocurrió en México para tomar el caso más dramático.

Uno de los ejemplos más interesantes del estímulo a la suma de esfuerzos entre competidores vino a darse en la reglamentación de las filiales de servicios técnicos, pues se previeron sólo dos posibilidades: que los servicios pudieran ser prestados por el mismo grupo, es decir, por un banco mayoritario con el concurso de sus vinculadas o terceros, o forzosamente por un conjunto de entidades usuarias del mismo servicio. Esto llevó a la creación, por ejemplo, de sociedades mercantiles encargadas del manejo y la operación de redes enrutadoras para los sistemas de tarjetas de crédito, y explica, por esa sola circunstancia, el hecho de que se hubieran establecido unos precios definidos por los mismos partícipes sin que eso se hubiera considerado contrario a ley alguna, porque lo permitía la norma sobre competencia vigente en aquel entonces<sup>1</sup> y se reitera en la nueva ley expedida en fecha reciente.<sup>2</sup>

Esta reflexión pone en evidencia la muy desafortunada estrategia que se adoptó para el manejo de las tasas interbancarias de intercambio, ante las inquietudes de la Superintendencia de Industria y Comercio, pues en vez de

---

<sup>1</sup> “Excepciones. Para el cumplimiento de las funciones a que se refiere el artículo del presente Decreto, no se tendrán como contrarias a la libre competencia las siguientes conductas: 1. Las que tengan por objeto la cooperación en investigaciones y desarrollo de nueva tecnología. 2. Los acuerdos sobre cumplimientos de normas, estándares y medidas no adoptadas como obligatorias por el organismo competente cuando no limiten la entrada de competidores al mercado. 3. Los que se refieran a procedimientos, métodos, sistemas y formas de utilización de facilidades comunes” (Decreto 2153 de 1992, artículo 49, numeral 3).

<sup>2</sup> La Ley 1340 de 2009 confirmó el decreto citado como parte del régimen regulador de la competencia.



haber defendido la legitimidad de fijarlas autónomamente entre los bancos, como copropietarios del sistema y usuarios de unas facilidades comunes, se optó por introducir un complejo sistema de costos; se ofrecieron resultados a las autoridades sobre modalidades de calcularlos desconocidas para los bancos; se dieron garantías que arrastraron en su suscripción a todos los partícipes; se abrieron los libros de los bancos y quedaron en evidencia inconsistencias y contradicciones, pues se trataba de dar información y suministrar indicadores sobre bases frecuentemente heterogéneas o que intentaron construirse regresivamente sin elementos técnicos y bajo la presión implacable de la Superintendencia de Sociedades, que fue acorralando a los bancos de forma progresiva y terminó imponiendo multas muy cuantiosas y deslegitimando políticamente a las entidades bancarias, las cuales quedaron expuestas a la picota pública como si fueran transgresoras de todas las normas.

Sin relevar a los lectores ni un ápice de los excelentes trabajos que integran esta obra, o para estimularlos a su lectura, permítanme al agradecer de esta forma a los distinguidos profesores y amigos que aceptaron la invitación de la Universidad, breves anotaciones sobre algunos aspectos de su contenido.

La Ley 45 de 1990 permitió que los establecimientos de crédito tuviesen filiales de distinto tipo, con lo que se hizo posible la prestación de un servicio global a la clientela, pero con cautelas derivadas de la separación patrimonial entre unas y otras entidades, como lo anotan bien en su recuento en este mismo libro los ex superintendentes César Prado, Roberto Borrás y Néstor Humberto Martínez. Este último precisa: “El nuevo escenario de libertad en que se desenvuelve el sistema financiero impuso férreas reglas de disciplina bancaria y una autoridad de supervisión altamente calificada encargada de la solvencia de los intermediarios y la seguridad de las operaciones que ellos realizan.”

El doctor César Prado examina en detalle lo que significa el régimen de matrices y filiales, sus interacciones y las restricciones que se les imponen para garantizar la transparencia de las operaciones que entre ellas se realicen, cuando resulte posible. Anota cómo desde la Ley 45 de 1990 se introdujeron importantes disposiciones en protección de la libre competencia y de tomadores y asegurados, como un primer paso hacia la efectiva protección del consumidor financiero.

Al examinar la liberalización comercial de los servicios financieros y la apertura hacia el exterior, el doctor Prado hace ver bien cómo a pesar de ello

la presencia o la prestación de prácticamente la totalidad de los servicios financieros seguirán requiriendo la existencia de una entidad o sucursal en territorio colombiano. Salvo excepciones, la prestación transfronteriza seguirá estando prohibida.

El doctor Prado, en materia de seguros, coincidiendo con los doctores Alejandro Venegas y William Fadul, anota con agudeza que “Con antelación a la expedición del régimen más moderno y a partir de la ley 105 de 1927, el sector asegurador fue altísimamente protegido; sus pólizas previamente aprobadas por la Superintendencia Financiera permitían salir a los mercados con el respaldo implícito de ese control previo, los precios se fijaban en un verdadero cartel por los partícipes en el sistema y la función policiva de la Superintendencia contribuyó prácticamente a velar porque los precios definidos por ese acuerdo privado se cumplieran en el mercado”.

Recuerdo al efecto una anécdota. Recién expedida la Ley 45 de 1990, el presidente de una compañía de seguros llamó a nuestra oficina para solicitar que lo acompañáramos en la obtención de la autorización de un nuevo modelo de póliza por parte de la Superintendencia. Alborozados le recordamos que la reciente Ley 45 había eliminado tal requisito y que ahora era iniciativa de cada una de las compañías, dentro de los ramos debidamente autorizados para operar, emitir sus pólizas y ofrecerlas en un ambiente de competencia en el mercado.

Con discreta elegancia nuestro interlocutor nos dejó ver que conocía bien la disposición, pero insistió en saber si no sería posible, de todas maneras, obtener la aprobación. ¡Tan importante era para salir a mercadear su producto poder decir que se trataba de un modelo aprobado por la Superintendencia!

El doctor Puyo ilustra cómo los procesos de reorganización empresarial, que incluyen fusiones, adquisiciones, conversiones, escisiones y cesión de activos y pasivos, han tenido una efectividad en la práctica que se traduce en un importante número de ellos a partir del estatuto orgánico del sistema financiero, lo que valida la importancia de su consagración legal.

El repaso sistemático y cuidadoso de cada uno de estos institutos se acompaña de una referencia permanente a las disposiciones de la legislación mercantil, lo que permite ilustrar muchas conclusiones. En el estudio se destacan las referencias a las normas protectoras de los accionistas minoritarios y la intervención de la Superintendencia Financiera, cardinal para el buen logro de las finalidades propuestas.

Entre sus interesantes recomendaciones se incluyen la de establecer plazos breves de prescripción o caducidad respecto de las decisiones tomadas en los procesos de reorganización, a fin de dotarlas de la seguridad y certeza que se requieren en un sector tan sensible como el financiero; facilitar aún más los procesos de fusión abreviada y consagrar derechos efectivos de retiro en escisiones y fusiones.

El trabajo se enriquece con la presentación de cuadros y estadísticas que permiten al lector apreciar la importancia de los asertos del autor.

El doctor Erick Rincón, por su parte, aborda con amplia visión la existencia de diferentes sistemas de organización bancaria, con matices diversos, que permiten contar con elementos comparativos muy ricos en su recorrido de la banca especializada a la banca múltiple.

Entre ellos hace referencia a los modelos inglés, germánico, latino, norteamericano y los de banca planificada. Con esos antecedentes se acerca a la realidad colombiana y al modelo introducido por la Ley 45, en apreciaciones que comparte con los otros autores que se ocupan del tema.

El profesor Alfredo Sánchez se refiere *in extenso* al complejo, desvertebrado y preocupante régimen de los intereses comerciales en Colombia. Así, analiza los antecedentes y la forma como se llegó a plasmar el tema en la Ley 45 de 1990 y la manera como ésta contribuyó a solucionar parte de su complejidad, al menos hasta la expedición de la Ley 510 de 1999 que estima un verdadero retroceso en la materia.

En general, pone en evidencia la desafortunada manera como la legislación mercantil contemporánea ha llenado de incertidumbres el manejo de esta variable, fundamental en las obligaciones mercantiles, tema que por cierto había sido incluido en un primer anteproyecto dado a conocer por el señor Superintendente de la época, doctor César Prado Villegas, como parte importante de la reforma financiera, pero que finalmente fue retirado por el Gobierno, perdiéndose así la ocasión de hacer un debate profundo y de obtener soluciones eficaces sobre el particular.

Correspondería a la Academia, y puede hacerlo el Rosario a través de sus plantas de profesores de investigación, realizar una propuesta integral para la regulación y el manejo de tasas de interés, lo que hoy parece más útil que nunca.

El libro tiene otro excelente trabajo sobre tasas de interés realizado por el doctor Luis Fernando López Roca, Director de la Especialización en Dere-

cho Financiero y Bursátil de la Universidad Externado de Colombia y quien fuera Superintendente Delegado cuando el desarrollo de la Ley 45 de 1990 obtuvo todo su vigor. El doctor López Roca considera que este es un aspecto de la mayor transcendencia y que en Colombia no existen límites a las tasas de interés de plazo y de mora, desde el punto de vista mercantil, con lo cual se plantea otra perplejidad en torno a esta delicada materia. Piensa el doctor López que esta es justamente una de las diferencias entre el régimen civil y el comercial y que tanto la Superintendencia Bancaria de la época como buena parte de la doctrina parten de la equivocada concepción de que el punto debía seguir el pensamiento civilista en la materia.

Anota con agudeza cómo la usura no puede ser el límite a la tasa de interés buscada, pues ni es esa la función de la tipificación de los delitos ni podrá extenderse a hipótesis distintas del monto de las ventas a plazo. Considera que sólo en los contratos de mutuo y en las ventas a plazo existirían límites legales para el plazo. Así mismo, sostiene que en el caso de que un acreedor cobre, sin haberlos pactado, intereses que superen una y media veces el IBC, habrá lugar a la pérdida de todos los intereses cobrados, además de tener que devolverse doblada una suma igual a la cobrada en exceso, de acuerdo con la fórmula del artículo 72 de la Ley 45 de 1990.

No compartimos la conclusión, pues en nuestro sentir son dos sanciones distintas, y tendríamos reservas sobre algunas de sus conclusiones, pero confieso mi admiración por el análisis hecho por el autor. Sus apreciaciones son harto debatibles, pero, de nuevo, las tesis y su argumentación de soporte son absolutamente atrayentes.

En el trabajo del doctor Roberto Borrás se plantea la necesidad de lograr para la actividad financiera y bursátil crecimiento y profundización con estabilidad y confianza y se muestra de qué manera se ha fortalecido el ente supervisor hoy, con amplio campo de actuación respecto de los distintos vigilados, recursos técnicos antes no conocidos, la utilización de instrumentos de medición temprana de riesgos y la misma calificación de sus operaciones a través de certificaciones de calidad e idoneidad.

Hoy la Superintendencia cuenta con un marco integral de supervisión en el cual no sólo se prescriben los principales lineamientos y políticas de supervisión, sino que se analizan las entidades desde un foco matricial propio de la estructura actual del supervisor, integrando el análisis y la medición de los

riesgos propios de las actividades financieras y bursátiles específicas con las particularidades institucionales de las entidades y las personas que los realizan.

La Ley 45 de 1990 sentó las bases de la supervisión comprensiva y consolidada de las entidades pertenecientes al mismo conglomerado, permitió la supervisión y sanción de conductas del mercado que hasta ese momento eran simplemente muy ingeniosas y le abrió paso al establecimiento de herramientas para verificar que los fines perseguidos respecto de la generación de economía y alcance en el sistema no se convirtieran en un pretexto para realizar operaciones entre entidades vinculadas, carentes de claridad o de regulación adecuadas.

El doctor Borrás hace lo propio con las leyes que siguieron, comenzando por la 35 de 1993, dictada cuando ya se había producido la reforma constitucional de 1991; continúa con la Ley 510 de 1999, que tuvo su origen en las dificultades alcanzadas por el sector financiero y el deterioro significativo de la cartera hipotecaria.

Luego trata la Ley 795 de 2003, que ajustó la legislación financiera de acuerdo con los pronunciamientos jurisdiccionales que se habían producido con ocasión de la expedición de las leyes 546 y 510 de 1999. Y por último se refiere a la Ley 964 de 2005, que constituye la modernización del marco normativo del mercado de valores.

Más adelante analiza los antecedentes de la Superintendencia Bancaria de Valores, el nacimiento de la Superintendencia Financiera de Colombia y los objetivos que han venido buscándose bajo la nueva estructura.

Concluye con la reforma financiera contenida en la Ley 1328 de 2009 y para terminar se refiere a algunos temas pendientes de enorme importancia para garantizar la labor de la Superintendencia, entre ellos la protección legal, la independencia presupuestal y la gobernabilidad corporativa.

El doctor Juan Jacobo Calderón hace una interesantísima reflexión sobre los pronunciamientos de la Corte Constitucional que han llevado a incluir actividades aseguradoras como servicio público, parte de los estudios más completos hechos por este destacado profesor universitario sobre la constitucionalización del Derecho privado y de la actividad financiera. El enfoque llamativo de su trabajo tiene por punto de partida su misma denominación, pues como en las novelas policiacas lo intitula “El enigmático significado de la actividad aseguradora como servicio público”. Allí pone en evidencia cómo la vacilante evolución de la doctrina constitucional está llena de incertidum-

bres y alerta sobre la necesidad de reflexionar cuidadosamente en relación con los efectos que las calificaciones del alto Tribunal pueden producir en la actividad aseguradora.

El doctor Alejandro Venegas, en su visión panorámica sobre la evolución del sector, de acuerdo con otros autores, pone en evidencia la evolución sustancial entre el nuevo sistema de seguros altamente intervenido y con un mínimo margen de competencia, en razón de una apertura que no sólo deja en manos de las entidades la formulación de sus contratos, sino que los somete a una definición de precios propia de un mercado libre y competido e incluso bajo la perspectiva de la competencia surgida de entidades del exterior.

Recuerda cómo las compañías de seguros tenían una débil estructura patrimonial, inversiones inadecuadas y limitación a la inversión del capital extranjero en sus capitales.

En el modelo actual se ha cambiado totalmente el sistema patrimonial, con exigencias de patrimonios técnicos y constitución de reservas mucho más ajustadas a las necesidades del mercado y con la existencia también de margen de solvencia y fondo de garantía. De otro lado, se ha llegado a un sistema de competencia que sólo puede terminar beneficiando a los asegurados y al mercado en general.

El doctor Venegas analiza también el régimen privado de los seguros y los elementos que hoy lo caracterizan, donde hay una protección a los tomadores y asegurados, un fortalecimiento a la función de la Superintendencia Financiera en lo que dice con los elementos necesarios en la formación del contrato y la estructuración de los precios, que no podrían quedar librados a acuerdos ni definiciones caprichosas, sino sujetos a una construcción técnica respecto de las variables fundamentales que inciden en la formación de la prima.

Igualmente, reseña las modificaciones en torno al seguro de responsabilidad civil, a la introducción de las nociones de riesgo y pólizas de descubrimiento y reclamación y las posibilidades de utilización de canales de distribución masivos de seguros.

En una tercera parte se refiere a la constitucionalización de la actividad aseguradora, tema tratado también por el doctor Juan Jacobo Calderón, como ya lo comentamos.

Finaliza su trabajo con unas reflexiones sobre el futuro de la actividad aseguradora, destacando sus posibilidades de internacionalización; el mercado masivo de seguros, donde los microseguros tienen un papel importante

que jugar; el comercio electrónico de seguros, que hoy en día resulta posible y deseable; y los desafíos que surgen de los avances de la biomédica y el descubrimiento del genoma humano.

Al final se pregunta qué falta en la regulación y construcción conceptual del derecho de seguros. En primer lugar, piensa que falta mayor conciencia y construcción jurídica respecto de los riesgos previsibles. Así, destaca cómo se habla mucho en los estragos patrimoniales de un siniestro, pero no en los llamados hechos venturosos como los seguros educativos, la renta vitalicia o situaciones similares.

El doctor Juan Manuel Díaz-Granados hace una exhaustiva revisión del seguro de responsabilidad en los últimos años, bien apoyado en el análisis de las normas y de la jurisprudencia, abordando temas tan importantes como el alcance de la cobertura, los gastos del proceso, el aseguramiento de la culpa grave, la prueba del siniestro, los llamamientos en garantía, las acciones de la víctima contra el asegurador y el asegurado, las relaciones entre la acción de responsabilidad civil y el proceso penal, la responsabilidad fiscal, las acciones del asegurado contra el asegurador y los temas de prescripción, sincronización procesal y protección a los usuarios, en un repaso didáctico del mayor valor.

El doctor William Fadul, presidente por muchos años de Fasecolda, hace un recuento detallado de la evolución regulatoria sobre el tema desde sus orígenes en Colombia, pasando por las leyes 68 de 1924 y 105 de 1927, analizando la clara influencia de la misión Kenmerer, recorriendo una historia que lo lleva al ambiente de apertura económica iniciada por el presidente Virgilio Barco y profundizada por su sucesor César Gaviria. Este interesante recorrido se acompaña de las cifras del sector, las cuales muestran la estructura del negocio y constituyen, sin duda, una de las visiones más completas sobre lo ocurrido, incluyendo referencias a la seguridad social en el siglo pasado.

A manera de conclusión, el doctor Fadul plantea profundas reflexiones que invito a los lectores a repasar y de las cuales sólo cito la última, según la cual y “en resumen, nos movimos de un mercado protegido por un oligopolio consentido y cobijado por el Estado a un sistema de abierta competencia en materia de productos, tarifas, intermediación y reaseguros”. En seguida advierte que vienen cambios más drásticos debido a los compromisos que se adquieran en los tratados multilaterales de comercio que el país se encuentra negociando desde hace algunos años.



Por último, el Director de la Especialización, quien suscribe esta nota, participa con un documento titulado “La crisis financiera internacional y la protección al consumidor financiero” que parte de sus recientes exposiciones en Lima y Santiago de Chile sobre la crisis financiera internacional.

En ese documento se hace un detenido análisis de los orígenes de la crisis, la cual vinculamos a varios factores, comenzando por el proceso de desregulación, que especialmente a partir de 1999 dejó de lado la Glass Steagal Act, la cual rigió durante cerca de setenta años, y permitió que los bancos incursionaran en negocios que hasta entonces les eran vedados. Ello aparejado a una política gubernativa que estimuló a través de bajas tasas de interés el crecimiento de la cartera inmobiliaria en la cual, y con el paso del tiempo, se produjeron graves perturbaciones cuando agotada la lista de buenos deudores, la banca decidió colocar los recursos en deudores de menor calidad, a través de los que se conocieron como créditos *sub prime*, y al tener que colocarlos en los mercados a través de titularizaciones, optó por obtener colaterales aparentemente suficientes y calificaciones positivas, con los cuales inundó de productos tóxicos los mercados de portafolios en el mundo.

Esa crisis que llevó, entre otras, a la reforma de la legislación financiera norteamericana, estuvo también influida por la complejidad del sistema, que lo es en alto grado por la coexistencia de un sistema bancario estatal y un sistema federal y por la existencia de criterios de supervisión objetivos —esto es, sobre la naturaleza de las operaciones— y subjetivos en relación con las entidades jurídicas. Curiosamente y a pesar de sugerir un incremento eficiente de controles, el esquema generaba una enorme confusión y dejaba por fuera, por cierto, a una banca de inversión dedicada a construir derivados y productos sumamente complejos que ni los mismos directores de los bancos acabaron nunca de entender.

Con base en ese antecedente el trabajo se ocupa de ver la manera como la reciente reforma se detiene en una de las partes más importantes, como pasó con la nuestra, en la protección del consumidor financiero, creando una oficina como parte del Federal Reserve Bank, que se ocupará de regular las instituciones financieras en materia de protección al consumidor, fomentar estudios en la materia y evitar el arbitraje regulatorio y ejercerá facultades con distintos alcances de regulación, supervisión y sanción.

Igualmente, se hace un recuento de las normas sobre protección al consumidor en Europa que están conformadas básicamente por cuatro fuentes:



a) la Directiva Europea relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros (2002); b) la Directiva europea sobre el mercado de instrumentos financieros (2004); c) el Libro blanco sobre política de servicios financieros (2005); y d) La Nueva Directiva europea sobre crédito de consumo (2008).

Estos mecanismos no han sido resultado propiamente de la crisis, puesto que habían venido trabajando en ellos con antelación.

Por último, se deja ver cómo nuestro sistema de protección al consumidor es, en muchas formas, más avanzado que el de los Estados Unidos, que ahora, creando las estructuras, se ocupa de dictar medidas para regularlo, mientras nosotros en la reforma desarrollamos muchas normas ya establecidas para ejecutarlas y obtener una protección efectiva del consumidor.

*Apreciados lectores:*

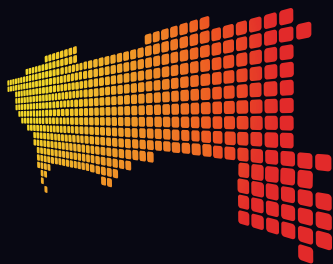
Apoyándonos siempre en las lecciones del pasado, con la invaluable colaboración del distinguido grupo de profesores que nos acompaña en estas páginas, avanzamos hacia un sistema financiero que imaginamos cada vez más sólido, universal y eficiente. A obtenerlo servirán, sin duda, las proyecciones visionarias de la Ley 45 de 1990 y las de la legislación complementaria que ha venido a enriquecerla.

Esperamos que las autoridades, la Academia, los operadores y hombres de negocios y nuestros apreciados alumnos encuentren en la lectura y consulta de este libro nuevas fuentes de aprendizaje y reflexión.

Si así fuere el esfuerzo de la Universidad y de su Decano de Jurisprudencia, así como el de los que hemos tenido el honor de participar en su preparación, resultará ampliamente recompensado.

*Sergio Rodríguez Azuero*

Marzo de 2011



La Ley 45 de 1990 representa un momento estelar en la historia de la legislación financiera de Colombia. Pero abarcó mucho más: reguló la actividad aseguradora, incursionó en el contrato de seguro, reguló el sistema previsional y delineó el régimen bursátil. Así mismo, anticipó lineamientos de lo que sería, un

año después, la consagración de tales actividades –financiera, aseguradora, bursátil y previsional– como de rango constitucional.

Este libro recoge las reflexiones de expertos sobre las diversas temáticas abordadas en dicha ley, con la visión enriquecida derivada del transcurso de 20 años, de varias legislaciones adicionales y de algunas crisis nacionales y foráneas. Escrutar en su veintenario es un ejercicio válido y oportuno, tanto más como que al haber renovado los arquetipos de la legislación precedente, sirvió además como referente de empeños de enmienda normativas de otros países de la región y de los organismos multilaterales.

Coincide esta publicación con los 30 años de la Especialización en Derecho Financiero de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario y con los 40 años del Código de Comercio, hechos venturosos en la difusión del conocimiento sobre la legislación financiera y del avance en la mercantilidad en Colombia.

*Alejandro Venegas Franco*  
Vicerrector, Universidad del Rosario



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

